

FERDINANDO DI FENIZIO

IN MARGINE AL
« PROGETTO DI PROGRAMMA » GIOLITTI



Estratto da IL POLITICO, Università di Pavia, 1964, anno XXIX, N. 3

CASA EDITRICE DOTT. A. GIUFFRÈ - MILANO - 1964

FERDINANDO DI FENIZIO

**IN MARGINE AL
« PROGETTO DI PROGRAMMA » GIOLITTI**



Estratto da IL POLITICO, Università di Pavia, 1964, anno XXIX, N. 3

CASA EDITRICE DOTT. A. GIUFFRÈ - MILANO - 1964

IN MARGINE AL « PROGETTO DI PROGRAMMA » GIOLITTI (*)

di Ferdinando di Fenizio

1) Chi parla, consigliò, in una di queste nostre sedute, quando stava per iniziare l'attività dell'*Ufficio del programma*, di concedergli un più ampio periodo di tempo, rispetto a quello previsto e che si conclude fra giorni nel prossimo luglio. Argomentava, infatti, che i pochi mesi a disposizione sarebbero stati del tutto insufficienti alla redazione di un programma ragionevole e ben ancorato ad uno o più modelli econometrici, positivi e normativi.

Non sembra che i fatti abbiano dato torto a questa tesi. In sostanza oggi, sul finire del giugno '64, è presentata soltanto a questa nostra Commissione la *prima parte* del progetto di programma per il quinquennio 1965-69; mentre la seconda parte, la quale accoglie fra l'altro il « modello generale di sviluppo » che garantisce la coerenza di tutta la programmazione; la *seconda parte*, che reca indispensabili precisazioni concernenti il programma stesso (esemplifico: questioni attinenti alla finanza pubblica e pertanto alla incentivazione; problemi di politica industriale per i rami detti « strategici »; assetto territoriale; politica attinente al credito a medio termine, ecc.) è *rinviata, nella trasmissione ai membri della C.N.P.E., ad un secondo tempo*.

La prima affermazione, dunque, che deve essere avanzata di fronte a questo documento è la seguente: *esso non permette nessun giudizio a suo riguardo*. Tanto più che, come si vedrà, i dati che quivi sono contenuti sono *scarsissimi*; non ne è dimostrato il fondamento; e spesso sono sostituiti da proposizioni qualitative.

Nonostante questa generale riserva, si avanzano alcune critiche che inducono a riflettere *sull'opportunità di dare alle stampe*, nel momento congiunturale che stiamo attraversando, questo stesso documento; il quale può essere inteso non soltanto come fortemente rinnovatore della struttura economica italiana attuale: ma in parecchi particolari, come *sovvertitore di quella struttura*, animando il pessimismo che già serpeggia.

2) Il « nostro documento » (e questa espressione virgolata servirà d'ora innanzi a designare per l'appunto il *Progetto di programma di sviluppo economico per il quinquennio 1965-69* testo provvisorio, giugno 1964) ripete innanzi tutto la vecchia tesi che il programma quinquennale *non ha il compito di occuparsi dell'azione congiunturale*; e spesso questa tesi è accettata come un espediente semplificatore.

(*) Testo dell'intervento del prof. di Fenizio alla seduta del 27 giugno 1964 della C.N.P.E.

Tuttavia nelle circostanze di fatto in cui è presentata questa programmazione, in Italia, *questa tesi è del tutto insostenibile*. Nel 1963, il tasso di sviluppo dell'economia nazionale è stato inferiore al 5%, calcolato secondo le regole del nostro documento. Questo tasso di sviluppo sarà verosimilmente inferiore al 5% anche nel '64 e nel '65. Valgano, a questo proposito, le previsioni degli stessi economisti prossimi al governo, i quali hanno confortato l'on. Moro quando nel suo discorso del 24 giugno, affermò che il processo di stabilizzazione monetaria, oggi in corso, *sarebbe durato almeno 12-18 mesi*.

Eppure, nonostante ciò, il « nostro documento » resta ancorato ad un tasso di sviluppo medio, calcolato sulle risorse interne, al 5%: malgrado un formidabile incremento dei cosiddetti « impieghi sociali », certamente lodevoli, *ma non fecondi di reddito*, almeno a breve scadenza.

Allora si conclude: come i programmatori ritengono verosimile, data la situazione congiunturale, quell'*ipotesi di fondamentale importanza*, per tutto il programma?

Vorrei esprimere chiaramente il mio punto di vista: programmare oggi, *trascurando la situazione congiunturale* e gli effetti (imprevedibili) che essa arrecherà al nostro sistema economico, *non è molto più giudizioso, del proporre, nelle prime sedute della CNPE, il continuare nella programmazione, trascurando le conseguenze dell'inflazione*.

Tutti, ormai, abbiamo potuto toccare con mano, se si potè oppur no realizzare quel sogno.

Ma, per un altro verso, la programmazione è legata alla congiuntura: oggi, tutti sappiamo, siamo ancora in una fase di « pausa ad alto livello » mentre la produzione industriale va declinando. Ebbene, quando il documento che ci è sottoposto sarà dato alle stampe, è probabile che i proponenti riguardanti, poniamo l'edilizia, chiariti come è detto a pagg. 32-37, *abbiano effetti depressivi assai elevati*. Nessuna impresa privata, connessa con l'edilizia, si mostrerà indifferente al proposito di subire « un'azione pubblica » aspirante ad una « radicale razionalizzazione e meccanizzazione »; apportante poi un *ordine nuovo* il cui assetto finale è testualmente descritto dalla seguente ripartizione degli investimenti: 26% all'edilizia sovvenzionata; 42% all'edilizia convenzionata; 32% all'edilizia libera (pag. 36).

Allora, in questa situazione congiunturale, il governo riterrà ancora opportuno pubblicare un *programma e proprio come esso è descritto*? È un interrogativo che dovrebbero meditare gli uomini che oggi sono al governo; più che gli esperti, appartenenti al gruppo sociologico degli intellettuali, che stanno loro attorno. Essi, come tali, beneficiano dell'irresponsabilità.

Per concludere, la *finzione del separare la programmazione di lungo periodo dalle vicende congiunturali a breve dovrebbe cadere*. Ogni programmazione è generata nel momento congiunturale in cui essa è creata e che essa, del resto, in parte rispecchia attraverso le costanti parametriche (oltre che attraverso le variabili endogene) accolte nel modello.

3) Anche senza entrare nel merito del nostro documento, pertanto, esso sembra doppiamente manchevole: primo, perchè dichiaratamente manca della seconda parte ed è fondato su elementi statistici « provvisori »; secondo, perchè trascura la situazione congiunturale attuale, atta a modificare *anche profondamente* le caratteristiche strutturali del nostro sistema. (Temo infatti che ormai si sia abbandonato, per un buon pezzo, un tesso di sviluppo calcolato sulle risorse interne al 5%!).

Entrando nel merito, dirò che la principale obiezione da muovere, a mio avviso, a questo documento, *si riscontra badando ai presupposti socio-politici che lo animano*. In sostanza, il nostro documento vuol mutare l'assetto istituzionale italiano trasformandolo da un'economia prevalentemente di mercato non soltanto, come va dichiarato, in un'economia mista; ma in una siffatta economia a *Settore pubblico fortemente sviluppato e dominante sul Settore privato*: cosicchè le scelte effettuate attraverso il sistema dei prezzi in condizioni di libertà dell'offerente e del richiedente vengono ristrette ad un minimo; e ancor più siano ristrette, attraverso il *gioco delle imposte e dei sussidi*; della *manovra creditizia*, dei *comandi provenienti gerarchicamente* dall'ente di programmazione.

Chi scrive può anche considerare come possibile che l'economia italiana, con l'andar del tempo (poniamo nel lasso di un ventennio) possa assumere le caratteristiche di un'economia pluralistica, in sostanza influenzata dal centro, attraverso gli usuali strumenti della pubblica finanza, del credito, dei comandi diretti sulle imprese pubbliche, ecc. Ma ritiene dannoso che essa assuma *rapidamente* quella struttura, *attraverso poche riforme*, più o meno ampiamente descritte in un documento di programmazione. La sola pubblicazione di questo documento avrebbe ripercussioni paralizzanti. E uno dei difetti principali dello scritto che stiamo commentando è, per l'appunto, quello di presentare, *come rapida conquista, modificazioni che dureranno anni ed anni*: la riforma della burocrazia dello Stato; l'ammodernamento della finanza statale; la trasformazione della rete di distribuzione in Italia, ecc.

Tutte queste riforme in effetti (a non parlare della stessa riforma delle società per azioni) si imbattono in gravi scogli. Si arresteranno per via innumerevoli volte. Ed il risultato che ciascuno di noi, attorno a questo tavolo, può ragionevolmente sperare di descrivere, sarà notevolmente diverso da quello che nel « nostro documento » si accoglie.

Chi parla si è chiesto, se non sarebbe più conveniente stendere un documento ben più modesto e realistico.

4) Un'esemplificazione di ciò si ritrova in quanto segue. La programmazione che si descrive in questo documento è legata, a quanto si può constatare, sia alle riforme di *carattere urbanistico*, sia all'adozione dell'*assetto regionale in Italia*.

Orbene, come tutti sanno, queste ultime due innovazioni istituzionali (urbanistica e regioni) dipendono da *deliberazioni parlamentari non ancora adottate*. Le ultime poi dipenderanno altresì, a quanto sembra, nella situazione attuale, dal loro costo: di cui nel programma non si tien conto.

Ecco, dunque, una chiara incertezza che pesa sul documento che stiamo discutendo.

E non è un'incertezza da poco. Chi vi parla ritiene, come molti altri, che le « regioni » amministrative italiane, di cui i politici oggi discorrono, non abbiano *nulla a che fare* con regioni economiche, alle quali ci si riferisce in Gran Bretagna o agli Stati Uniti, per strumentare programmi di sviluppo. Ritiene che la redazione di una programmazione alla periferia, sul fondamento di regioni amministrative, sia di grave danno alla programmazione centrale (e possa anzi paralizzarla!) scatenando potenti rivalità. Da ultimo, ritiene che ogni provvedimento riguardante la strumentazione della programmazione, a livello territoriale, *meglio possa essere risolto dal centro*: sul fondamento di *nuclei e di poli di sviluppo* dei quali si ha già esperienza in Italia. Ad essi si è già pervenuti attraverso pesanti errori, *posti in luce da una costosa esperienza*.

Non tener conto di questa costosa esperienza è, per chi vi parla, un rilevante punto debole di questo « nostro documento ».

5) Un altro inconveniente assai grave del « nostro documento » si ritrova constatando che, su tutti i punti di grande importanza (e tipicamente quelli che riguardano le *riforme di struttura*), esso è *notevolmente evasivo*.

Per esempio, il programma intende riformare complessivamente l'assetto delle imprese pubbliche o pubbliche in veste privata, rafforzando i poteri di decisione al centro.

Tuttavia, in qual senso la parola « rafforzando » deve essere intesa? Quali i rapporti fra autorità di programmazione da un lato, e d'altro canto il potenziato Ministero delle Partecipazioni statali? Come poi, questo atteggiamento può conciliarsi con il funzionamento di un'economia di mercato in Italia, *se tutte le partecipazioni statali si comporteranno quali rami sottoposti a vincoli gerarchici*? Come tutto ciò potrà conciliarsi con la partecipazione dell'Italia al MEC? (E mi riferisco a questo riguardo alle recenti dichiarazioni del Presidente dell'IRI a proposito del bilancio IRI per il 1963).

Altro esempio. Il documento propone l'istituzione, per le società per azioni, di una « commissione di vigilanza » legata probabilmente ad altri organi societari, previsti dalla riforma allo studio; e che dipenda, quella Commissione di vigilanza *centrale*, direttamente dal Comitato interministeriale per la programmazione economica. Ognuno vede che, in questo momento, l'indipendenza delle società per azioni, che dovrebbero restare enti privati, sottoposte ai rischi delle loro *libere scelte*, e *non soltanto differita*, ma persino *potrebbe essere eliminata*.

Orbene, quali poteri avrà *questa commissione di vigilanza*; e come saranno nella realtà configurate le possibilità di decisione delle imprese private: cui, fra l'altro, s'impone di trasmettere i loro programmi di investimento agli organi di programmazione?

Ancora: a quanto si apprende da una lettura anche frettolosa, il programma configura particolari « prospettive » e « politiche » (pag. 84) per determinati settori detti *strategici*. E si riferisce espressamente a:

siderurgia, industria automobilistica, chimica di base, cemento, costruzioni.

Ebbene, quali sono i *vincoli particolari* che dovranno essere addossati a ciascun settore di base? Ognuno intende che mediante siffatte disposizioni, anche il residuo settore dominato dall'economia di mercato è sottoposto a seri vincoli; coartato se non eliminato: e non solo attraverso le norme dirette, promananti dall'autorità del piano; ma attraverso, *altresi*, le *disposizioni della pubblica finanza*, nonchè *degli organi monetari*.

Insomma, le *preoccupazioni che chi parla ebbe spesso a manifestare*: cioè che l'economia italiana si avvii tacitamente ad un'organizzazione tipica di preparazione ad una economia socialista, con settore di mercato più o meno ampio, secondo i desideri dell'organizzazione centrale, *non sono attenuate*, ma rafforzate. Senza tener conto che la prima immediata ripercussione di tutto ciò (o anche di un sospettato cotale indirizzo) sarebbe non solo la virtuale esclusione dell'Italia dal MEC; non solo la rinuncia ad un moderatamente elevato tasso di sviluppo; *ma altresì la rinuncia a progressi dell'area meridionale*. La quale, per dirla col Graziani (A. GRAZIANI, *Sviluppo del Mezzogiorno e produttività delle risorse*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 1964) ha notevolmente beneficiato, nel periodo fra il 1951 ed il 1961, di un'intensa accumulazione di capitale e interamente proveniente dalle regioni settentrionali (pag. 15).

6) Deliberatamente in questo breve e frettoloso appunto (chi parla ha avuto *due soli giorni* di tempo per stenderlo, essendogli stato consegnato il testo solo il 23 giugno) si è voluto evitare ogni riferimento a dati e cifre quivi accolte. Del resto, ripeto, mancando il modello generale, le poche cifre accolte nel « nostro documento » (per esempio quelle attinenti alla formazione e impiego delle risorse nel quinquennio 1965-1969) cadono per così dire dal cielo. Tuttavia, riunendo le poche e frettolose annotazioni effettuate al testo, si segnala quanto segue, come singolarità discutibili:

a) il mantenersi dei consumi privati al 64% delle risorse disponibili (pag. 16) sembra inverosimile, nelle circostanze di fatto attuali e grande è la curiosità attinente ai *mezzi* con cui ci si propone di conseguire questa sorta di miracolo;

b) il previsto aumento del prodotto lordo dell'agricoltura (pag. 11) sarebbe doppio di quello registrato nel dodicennio 1950-1962; ciò sembra singolare, specie in una fase di dinamica congiunturale, quale si va attraversando;

c) il tasso di sviluppo della produttività del settore industriale non è distinto da quello del settore dei servizi (pag. 11). Ciò impedisce controlli e conseguenti illazioni;

d) l'ipotesi che si possa raggiungere un equilibrio nella bilancia dei pagamenti *entro l'orizzonte del primo piano* sembra, a chi parla, discutibilissima (pag. 14), come sembra inverosimile l'ipotesi di una costanza dell'indice dei prezzi:

e) chi scrive, non condivide la tesi (che in questo piano è data come pacifica) di un soverchio « congestionamento » della zona del triangolo nord-occidentale (pag. 71); non condivide pertanto la durezza intravista dei *disincentivi*. Anzi prevede che gli stessi, non permettendo di trarre profitto da economie esterne, *abbasseranno ulteriormente il tasso di sviluppo medio del sistema economico* (si veda, sulla minor produttività delle imprese del Mezzogiorno, il citato volume del Graziani). Comunque è indotto a chiedersi (pag. 25): i disincentivi serviranno dunque per imprese di qualsivoglia dimensione? E si è riflettuto alle possibilità di evasione? Ed alle loro ripercussioni?

f) anche in questo documento, si sostiene ad un tempo la opportunità di più elevati livelli nella produttività e di un più elevato assorbimento di mano d'opera (pag. 66). Non sono, dunque, *due fini* in larga parte contraddittori?

g) il ritenere che il settore terziario possa assorbire 650-750 mila unità di lavoro (pag. 78) nel prossimo quinquennio, sembra altamente irrealistico: specie per le riforme che, in questo stesso documento, sono avanzate per quanto riguarda l'apparato di distribuzione;

h) pur non realistica è la valutazione del complesso di entrate per il quinquennio a 55.500 miliardi di lire. Nel '63, quindi in un periodo di alta congiuntura, il totale entrate della Pubblica amministrazione fu infatti poco superiore ai 7 mila miliardi (vedi *Relazione Generale del Paese*, pag. 168);

i) da ultimo, chiudendo questo paragrafo, non si può passare sotto silenzio che la maggior parte delle proposizioni, da esprimere in termini quantitativi, in un qualsivoglia programma, sono sinora manifestate in termini qualitativi.

7) Chi parla si rende conto della pressochè certa inutilità di quanto egli ha detto. Inutilità, del resto, rafforzata dal fatto che il Governo avrebbe forse già deciso di diramare il suo « progetto » attraverso le stampe. Indiscrezioni, in verità, già corrono per i giornali (es. « Il Giorno », del 27 giugno '64).

Tuttavia:

1) poichè questo programma è ancora *fortemente incompleto e lacunoso*;

2) poichè esso è pervaso *da uno spirito profondamente innovatore* per il sistema economico italiano, che quanto meno, va meditato e vagliato;

3) poichè esso *potrebbe aggravare* il senso di disorientamento dell'opinione pubblica nell'attuale delicata fase congiunturale.

Per tutte queste ragioni, chi parla non esita a consigliarne l'approfondimento e pertanto, per il momento, *l'accantonamento*.

FERDINANDO di FENIZIO

